

Le territoire, nouvelle perspective pour la gouvernance foncière ?

Leçons du conflit sur le gaz de schiste au Québec

Territories, a new perspective for land governance?

Marie-José Fortin et Yann Fournis



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/12465>

DOI : 10.4000/etudesrurales.12465

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2018

Pagination : 26-51

ISBN : 978-2-7132-2748-6

Référence électronique

Marie-José Fortin et Yann Fournis, « Le territoire, nouvelle perspective pour la gouvernance foncière ? », *Études rurales* [En ligne], 201 | 2018, mis en ligne le 01 janvier 2020, consulté le 11 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/12465> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.12465>



Manifestation contre le gaz de schiste, lors de la marche pour la Terre le 21 avril 2013 à Montréal. Photo: Gerry Lauzon.
Source : <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/legalcode.fr>

Le territoire, nouvelle perspective pour la gouvernance foncière ?

Leçons du conflit sur le gaz de schiste au Québec

L'énergie est un des défis majeurs pour de nombreux pays. Toute nouvelle ressource est appelée à constituer un « potentiel », que ce soit pour stimuler de grands investissements, pour diversifier le bouquet énergétique, renforcer l'autonomie des territoires, générer de nouveaux revenus pour l'État ou dynamiser des économies locales et régionales. Pourtant, la valorisation de ces nouvelles ressources est loin d'être simple. La course à l'énergie éolienne, stimulée dans plusieurs pays au tournant des années 2000 a rappelé les nombreuses contraintes pesant sur la mise en œuvre des parcs de production et, en particulier, l'accès au foncier et plus largement au territoire. Le respect scrupuleux des normes en vigueur (y compris les contrats de location de terres agricoles) n'a pas empêché les oppositions locales de freiner nombre de projets, au point de compromettre jusqu'aux objectifs des politiques éoliennes nationales [Nadaï et Labussière 2014 ; Wolsink 2011].

La filière récente du gaz de schiste est un autre exemple montrant les défis sociaux entourant l'exploitation d'une nouvelle ressource énergétique. Au milieu des années 2000, l'adoption à grande échelle d'un procédé d'extraction combinant fracturation hydraulique et forage horizontal l'a rendu accessible. Sur le plan national, la mise en œuvre de ces innovations techniques a induit une véritable révolution géopolitique. Après seulement une dizaine d'années d'exploitation, le gaz de schiste est devenu un pilier du secteur énergétique aux États-Unis, permettant même d'envisager de retrouver une autonomie énergétique pour ce pays et de lever sa dépendance vis-à-vis du pétrole étranger. C'est en ce sens que les analystes parlent de *fracking revolution* ou de *shale gas rush* [Rabe et Borick 2013].

À l'échelle locale, les nombreux effets de cette industrie sont cependant loin de faire l'unanimité. En effet, de nombreuses incertitudes, tant technologiques qu'environnementales, sanitaires, politiques et socio-territoriales

font débat¹. Les impacts sociaux et économiques générés par cette nouvelle industrie sont de plus en plus documentés, autour du phénomène du *boom town* notamment, comme ceux touchant l'environnement et les risques associés à la disponibilité et à la qualité de l'eau en particulier [Jacquet et Stedman 2011]. Mais les incertitudes entourant cette filière énergétique demeurent et génèrent des controverses dans plusieurs régions du monde où l'industrie tente de s'implanter, comme au Québec et en France, mais aussi dans certains États américains où l'industrie est établie.

Comme dans le cas de la filière éolienne, les oppositions territoriales aux projets énergétiques recouvrent une nébuleuse d'acteurs et de revendications : qualité de l'environnement, de la vie, du paysage, économie locale, développement des communautés locales. Souvent conceptualisées comme un problème d'« inacceptation sociale », ces revendications convergent pour faire des dimensions sociales une variable clé de la conception et de la gouvernance des projets énergétiques. Ces conflits rappellent en particulier que toute technologie relève de configurations sociotechniques socialement construites : sa mise en œuvre et ses impacts, réels ou appréhendés, restent des objets d'interprétations et de débats, dont l'acceptation n'est jamais assurée *a priori* [Walker et Cass 2007]. Outre l'instabilité du marché, le territoire, imbriquant un ensemble de composantes (historique, géographique, sociologique, économique, environnementale), est désormais un facteur clé du succès des projets énergétiques [Boudet et Ortolano 2010].

Les projets énergétiques apparaissent donc comme de bons laboratoires pour comprendre les liens entre les économies mondialisées et les dynamiques territoriales. Le niveau intermédiaire de la gouvernance permet d'observer les processus d'intermédiation visant à négocier des arrangements régulant l'ensemble de la filière [Devine-Wright 2012] ou certains équipements énergétiques [McAdam et Shaffer Boudet 2012]. À travers les conflits, nombre d'acteurs s'invitent, en effet, dans le cercle institutionnel, généralement restreint, où se forment des compromis entourant l'exploitation du gaz de schiste. Des résidents touchés prennent part au débat public et deviennent des citoyens engagés [Le Floch 2001]. En inscrivant leur action tant dans les lieux formels qu'informels, des groupes environnementaux, des citoyens et des élus locaux se construisent en collectifs [Dufour *et al.* 2015]. Ils tentent ainsi d'influencer les processus de prise de décisions. Si les acteurs économiques tendent à considérer la ressource de façon générique, ces groupes rappellent à leur façon que toute ressource

1. G. Brisson *et al.*, *État des connaissances sur la relation entre les activités liées au gaz de schiste et la santé publique*, 2013, Institut national de santé publique du Québec. Direction de la santé environnementale et de la toxicologie (<https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1749_Etat-ConnRelaActGazSchisteSantePubl_MAJ.pdf>).

comporte une dimension socialement construite, en fonction d'un contexte particulier, historique et territorial² [Mélé *et al.* 2012].

Pour aborder cette problématique liant action collective et gouvernance [McAdam et Schaffer Boudet *op. cit.*; Neveu 1996], la filière des gaz de schiste telle qu'elle est débattue au Québec, du printemps 2010 à l'hiver 2012, est éclairante³. L'émergence et l'ampleur sans précédent des mobilisations citoyennes étaient alors tellement importantes, que cette phase de la controverse environnementale a été estimée comme la plus importante de l'histoire moderne du Québec [Bhérier *et al.* 2013; Chailleux 2015a, 2015b; Rothmayr *et al.* 2011].

Dans cette étude, concernant deux municipalités régionales de comté (MRC)⁴ caractérisées par une activité agricole importante⁵, nous analysons comment sont représentés ces autres usages non agricoles de l'espace dans des instances formelles et informelles. Pour ce faire, nous reconstruisons la mobilisation, le cheminement et le travail de deux producteurs agricoles. Nous nous attarderons sur leur engagement auprès de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) et de l'Union des producteurs agricoles (UPA). Les stratégies et les ressources utilisées seront exposées, ainsi que les réponses fournies par les deux instances.

En examinant ce processus de construction, de la sélection des acteurs pouvant participer à la négociation et au cadrage des enjeux dans ces deux instances, l'analyse s'appuie sur la sociologie des sciences et des épreuves [Barthe *et al.* 2014], qui insiste sur les dimensions dialogiques et interactives d'un tel processus politique. La reconnaissance d'une revendication dans un espace de régulation et son inscription à l'agenda politique, résulte d'un processus négocié entre acteurs reconnus comme légitimes par les parties impliquées (réglementaires, politiques et citoyens) avec des phases intermédiaires

2. Voir P. Dufour, A. C. Rothmayr et L. Bherer, « Luttres contre l'exploitation des gaz de schistes au Québec : quand un enjeu environnemental brasse les cartes du jeu politique », *Mouvements*, (<<http://mouvements.info/luttres-contre-l'exploitation-des-gaz-de-schistes-au-quebec-quand-un-enjeu-environnemental-brasse-les-cartes-du-jeu-politique/>>).

3. Cette étude a été réalisée en 2012 et 2013 dans le cadre de l'Évaluation environnementale stratégique et financée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). Sur les aspects traités dans cet article, soulignons le travail d'enquête et d'analyse réalisé par Raymond Beaudry que nous remercions.

4. Au Québec, le cadre en matière d'aménagement et de développement du territoire est organisé à trois niveaux : la région administrative, la municipalité régionale de comté et les villes. Les récentes orientations gouvernementales misent de plus en plus sur la gouvernance de proximité portée par les MRC.

5. Le territoire de l'étude couvre deux municipalités régionales de comté contigües où l'activité agricole est importante dans l'économie locale et où les *leaders* locaux ont travaillé de façon concertée. L'enquête de terrain a inclus une revue de presse, une recension d'écrits produits par divers intervenants (UPA, conseils municipaux, associations en environnement) et une série d'entrevues menés avec une douzaine de personnes engagées dans la controverse (*leaders* du mouvement citoyen, élus, représentants d'entreprises, représentants de l'UPA).

avant de mener vers une issue (quoique toujours temporaire). À travers leurs interactions, les protagonistes tentent d'influencer la structuration progressive du cadrage des enjeux [Jolivet et Heiskanen 2010]. De même, ces dynamiques collectives sont situées à l'intérieur du cadre économique et institutionnel propre aux sociétés concernées [Fournis *et al.* 2018]. Une perspective d'économie politique des ressources [Hessing *et al.* 1997] est donc aussi mobilisée pour comprendre comment les demandes portées par les acteurs peuvent exiger des transformations plus ou moins profondes des modèles institutionnels existants régulant l'exploitation des ressources naturelles. En termes théoriques, ces propositions rejoignent les approches québécoises anciennes de la régulation [Bélanger et Lévesque 1992].

Notre propos est structuré en trois temps. Les grands paramètres institutionnels, associés à un régime minier typiquement canadien, sont d'abord situés. Puis, l'itinéraire de mobilisation de deux producteurs agricoles sera reconstitué, en ciblant leur engagement dans deux instances importantes qui régulent ou influencent le devenir du secteur agricole au Québec. La description de ce travail de médiation et de cadrage de ces leaders agricoles montre comment ils tentent de passer d'une dynamique de négociation autour d'intérêts individuels à des enjeux collectifs de la définition d'un intérêt général localisé. Ainsi, ils vont réaliser une mise en relation de différents espaces (sociaux, juridiques, syndicaux, etc.) et favoriser la construction d'un nouveau registre collectif et global des revendications individuelles. En effet, ces « agriculteurs-citoyens » recadrent (*framing*) les intérêts agricoles particuliers pour en faire des questionnements à la fois globaux (processus de montée en généralité) et territoriaux (processus de localisation). Dans ce processus de transformation de la gouvernance, nous analyserons la première étape, très en amont, celle de la reconnaissance de ces acteurs par les instances de la CPTAQ et de l'UPA qui inscrivent leurs revendications dans leurs délibérations⁶.

Enfin, à partir de l'examen de ce cas sur une période courte (2010-2012) mais très intense, nous discuterons comment de telles mobilisations sociales pourraient forcer l'adaptation de décisions relevant des deux instances influençant la gouvernance du foncier et du secteur agricole. Pour déterminer si ces dynamiques favorisent de nouvelles pratiques misant sur la négociation de paramètres non exclusivement économiques, il faut les situer par rapport à un contexte plus large, incluant les puissants intérêts économiques et les cadres institutionnels favorables à l'exploitation de ces ressources. Deux modèles s'opposent : le premier, historiquement dominant au Canada, est axé autour de l'exportation des matières premières (*staples*) tandis que le second valorise l'épaisseur sociologique du territoire en misant sur une économie socialement encastrée.

6. L'itinéraire de leur mobilisation a été détaillé dans un autre article [Fortin et Fournis 2015].

Entre régime minier et contestation citoyenne

Au Québec, la question des hydrocarbures n'est pas nouvelle. En effet, le Canada possède un vaste territoire qui, depuis les débuts de la colonisation, a été identifié à ses ressources naturelles, d'où l'expression de « régions-ressources », typique de la géographie québécoise. Ensuite, cette vocation « ressourciste » a été progressivement institutionnalisée par des politiques publiques, encourageant une exploitation industrielle⁷ de ces richesses.

Enfin, les hydrocarbures ont, dès 1860, été l'objet de forage dans l'est du Québec. L'année 2010 a compté quelque 603 forages (presque essentiellement conventionnels) dans la province, après une augmentation marquée depuis 2008. Dans ces conditions géographiques, politiques et juridiques, on comprend que la perspective d'un projet gazier participe à la politique énergétique du gouvernement et plus largement au secteur dominant de l'hydroélectricité. L'exploitation de cette ressource est officiellement intégrée dans la « Stratégie énergétique 2006-2015 », avec les objectifs classiques des politiques énergétiques, à savoir la diversification des sources, la lutte contre les gaz à effet de serre et la croissance de l'économie.

Cependant, dans ce premier volet, il est question de gaz naturel. Celui de schiste, dit non-conventionnel, parce que requérant une méthode d'extraction inusitée⁸, n'apparaît pas explicitement dans cette politique. En revanche, il s'inscrit progressivement dans l'agenda gouvernemental à la suite de différentes notes techniques et d'études menées par les promoteurs de cette ressource. Il s'agit, au Québec, de quelques compagnies déjà présentes sur le territoire mais qui exploitent du gaz naturel conventionnel. Canbriam Energy (siège social à Calgary), Junex (Montréal) et Talisman Energy (Calgary) possèdent respectivement six, sept et dix puits fin 2000. La disponibilité de la technique de fracturation et le développement de la filière aux États-Unis leur permettent d'envisager des opportunités d'exploitation au Québec, notamment dans la Vallée du Saint-Laurent.

7. La Loi sur les mines, datée de 1864, modifiée depuis, compte parmi ses objectifs « d'accélérer et de faciliter la prospection minière dans la province, [et] met en place le principe voulant que les ressources du sous-sol appartiennent à l'État, même si le sol appartient à un propriétaire privé, ainsi que le principe du "premier arrivé, premier servi", pour l'exploration minière, connu sous le nom de "free mining" » [Baril et Desjardins 2013 : 6].

8. Le gaz « non conventionnel » nécessite de soustraire les fines particules de gaz contenues dans les roches sédimentaires par des technologies spécifiques (fracturation hydraulique et forage horizontal) développées aux États-Unis. La fracturation hydraulique consiste à injecter, à très haute pression, un mélange d'eau, de sables et d'additifs chimiques dans le puits afin de stimuler la libération du gaz. Pratiquée dès le XIX^e siècle, cette technologie a connu une première croissance durant les années 1950, avec un début de production commerciale dans les États de l'Oklahoma et du Texas. Mais c'est la combinaison du forage horizontal avec le procédé de fracturation qui change la donne pour l'industrie des gaz de schiste [Fortin *et al.* op. cit.].

Ces entreprises privées insistent à partir de 2007 sur les premiers résultats prometteurs d'un large gisement, étendu depuis la métropole de Montréal jusqu'à la ville de Québec, territoire le plus peuplé de la province. Pour le ministère des Ressources naturelles, il convient « d'utiliser ses ressources gazières comme levier de développement économique dans une perspective de développement durable, et de faire du gaz naturel québécois une source de croissance et de richesse pour toute la collectivité »⁹. Celui des Finances donne, en 2011, également un avis favorable, estimant que l'exploitation de cette nouvelle ressource aboutirait à la création de 11 000 emplois et de généreuses rentrées pour les finances publiques.

Le cadre de régulation de l'activité relève de plusieurs ministères. En amont de la production, deux instances autorisent l'accès au foncier des activités d'exploration [Fortin *et al.* 2016 : 17] : le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), qui émet des titres sous forme de permis (valable cinq ans et renouvelables) régis par la loi sur les mines, et la Commission de protection du territoire agricole du Québec, qui, en vertu de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles de 1978, a pour responsabilité d'évaluer les demandes d'accès au territoire adressées par les entreprises gazières qui souhaitent forer des puits dans des zones agricoles (dérogation pour un usage non agricole). Potentiellement, ses décisions déterminent largement le sort de la filière, puisque 80 % du territoire visé pour les activités du schiste sont formellement « zonés » agricoles¹⁰.

Concrètement, les activités d'exploration des gisements gaziers dans la Vallée du Saint-Laurent sont encore restreintes : entre 2007 et 2010, six entreprises ont foré 29 puits (dont 18 par fracturation hydraulique). Rien de comparable avec certains États américains. Pourtant, ces activités, encore rares, pourraient prendre une tout autre ampleur si l'on se fie à l'envergure du territoire convoité : 26 entreprises ont acquis 462 permis garantissant des droits exclusifs de recherche et d'exploitation des ressources minérales¹¹ sur plus de 20 000 km² de terres¹². Il est ainsi possible de discerner les contours d'un futur mégaprojet gazier, localisé entre les grands centres urbains de Québec et Montréal, et sur les meilleures terres agricoles de la province.

Le cadre juridique insiste sur les conditions formelles de l'exploitation, dont l'accès au foncier. Sur le plan réglementaire alors en vigueur, le cadre n'impose qu'une démarche administrative simple favorisant le premier

9. *Le développement des gaz de schiste au Québec*. Document technique, 2010, ministère des Ressources naturelles, Québec, p. 7.

10. Voir le *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, rapport d'enquête et d'audience publique n° 273, 2011, Bureau d'audience publique en environnement.

11. *Mandat S 4-3 de l'Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*, rapport remis au Comité d'évaluation environnementale stratégique et au MDDEFP, 2012, Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement durable.

12. Ministère des Ressources naturelles, *op. cit.*

demandeur, où les autorisations relèvent de l'administration centrale. Cela a pour effet de marginaliser d'autres protagonistes présents sur le territoire. J. Baril et A. Desjardins estiment ainsi que «de nombreuses dispositions dérogatoires au droit commun peuvent laisser croire que ce secteur, mais aussi l'industrie minière dans son ensemble, jouit de privilèges démesurés» [*op. cit.* : 23] tant les droits à l'information ou à l'intervention paraissent ténus. Ceci n'est pas sans conséquences pour les citoyens et les autorités territoriales de l'espace considéré.

Par ailleurs, le secteur du gaz de schiste est peu connu du grand public, du moins l'était-il, jusqu'en 2010. En effet, au Québec, l'énergie est largement reliée au secteur hydroélectrique et à l'entreprise d'État Hydro-Québec, alors que la production d'électricité provient à 90 % de cette source renouvelable d'énergie. Les grands projets d'infrastructures, barrages et lignes électriques, sont très présents dans l'espace médiatique national. En comparaison, le secteur gazier, plus concentré dans la Vallée du Saint-Laurent, est beaucoup moins visible dans l'espace public. Par exemple, ce n'est que lorsqu'une compagnie demande des permis pour des activités de forage à la Commission de la protection du territoire agricole du Québec que les élus locaux et les propriétaires fonciers sont généralement informés de ces projets parce qu'ils doivent donner formellement leur avis à la Commission. Pour les citoyens, aucun mécanisme d'information ou de consultation n'est prévu¹³. Ce sont des travaux visibles dans le quotidien des ruraux qui vont révéler la présence de cette industrie nouvelle dans les deux territoires étudiés.

Au tournant de l'été 2010, des forages deviennent perceptibles avec l'intense trafic sur les petites routes rurales des camions, transportant les énormes quantités d'eau requises pour alimenter les processus de fracturation, ou les lampes torchères brûlant les sources de gaz trouvées ne pouvant être commercialisées dans cette phase d'exploration. Des citoyens inquiets tentent de s'informer. Les groupes environnementaux sont une source utile de connaissance, comme les réseaux sociaux actifs aux États-Unis où des débats ont cours. En quelques mois, des comités de citoyens se créent et leurs leaders dénoncent les effets négatifs engendrés par les extractions. Surtout, ils expriment leur appréhension face aux conséquences possibles sur les ressources en eau (pollution, utilisation intensive...), sur la disproportion des projets proposés et sur la réelle capacité de l'État à assumer son pouvoir de régulation. Ils dénoncent le fait de ne pas avoir été consultés, ni même informés.

13. Sous l'influence des critiques et des oppositions, des obligations de consultation ont été ajoutées par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques en juin 2012, en vue de la délivrance du certificat d'autorisation désormais requis pour la phase exploration, dont la tenue d'une consultation du public.

Ils alertent la presse qui se fait le relais de leurs préoccupations¹⁴. Comme aux États-Unis [Ferguson et Smith 2012] et ailleurs au Canada [Carroll *et al.* 2012], les multiples incertitudes alimentent la controverse et, face à l'absence de réponses claires et indépendantes, catalysent la création de collectifs, sous la forme de comités de vigilance locaux et d'un regroupement interrégional. La contestation du projet gazier devient manifeste et prend une ampleur rarement vue en quelques mois, au point de forcer le gouvernement à mener une évaluation environnementale stratégique devant durer plus de 30 mois avant d'accorder de nouvelles autorisations d'activités d'exploration.

Ces controverses pourraient se résumer assez sommairement par l'opposition binaire entre les populations locales et les entreprises minières, mais cela conduirait à négliger le contexte institutionnel qui complique la coopération entre acteurs et à rendre plus problématique la défense des intérêts territoriaux face à l'industrie. Ainsi, le cadre juridique crée d'abord un fort différentiel de pouvoir entre les acteurs : « le droit québécois donne une prédominance aux activités minières afin d'atteindre l'objet principal de ce régime, qui est de “favoriser la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains, et ce, en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire”, selon les termes mêmes de la loi » [Baril et Desjardins *op. cit.* : 6-7].

Pour mieux comprendre ces dynamiques, examinons le travail de mobilisation de deux producteurs agricoles pour introduire des revendications dans diverses instances formelles et informelles.

De « l'agriculteur-propriétaire » à « l'agriculteur-citoyen »

Au regard théorique du droit, l'agriculteur, en tant que propriétaire foncier, constitue un acteur incontournable dans l'élaboration d'un mégaprojet d'exploitation du schiste. En effet, son autorisation est requise pour permettre l'accès à la ressource gazière du sous-sol¹⁵, explorer le potentiel ou encore en assurer l'exploitation commerciale. Selon cette perspective et les procédures en vigueur, la figure de « l'agriculteur-propriétaire » domine, puisqu'il peut octroyer ou non un droit de passage, autoriser certaines opérations¹⁶ ou louer ses terres pour faciliter le déroulement des travaux. Formellement,

14. *Le Devoir* s'est fait écho de cette inquiétude populaire en juin 2010 (<<https://www.ledevoir.com/societe/environnement/290006/des-citoyens-exigent-un-moratoire-sur-l-exploitation-du-gaz-naturel-au-quebec>> ; <<https://www.ledevoir.com/societe/environnement/290316/environnement-l-exploration-plus-importante-que-les-risques>>).

15. Le sous-sol est propriété de l'État québécois. Notons ici une différence majeure avec le système américain où les propriétaires du foncier sont aussi propriétaires du sous-sol.

16. L'abattage d'arbres sur leur propriété par autrui, qui serait requis par exemple pour le passage d'une conduite de gazoduc en phase d'exploitation, doit aussi faire l'objet de leur consentement.

son refus de louer ou de céder une partie de ses terres peut donc compromettre l'accès à des sites estimés à haut potentiel gazier – ce qui prend une acuité singulière dans le territoire du projet gazier, ce « grenier du Québec » où se trouvent les terres les plus productives et la plus forte concentration d'exploitations agricoles.

Cependant, le pouvoir individuel des agriculteurs conféré par le droit foncier se révèle relatif. Il peut être compliqué pour un individu seul, soumis à des demandes répétées d'entreprises pour accéder à ses terres, confronté aux pressions d'autres agriculteurs ayant accepté l'opération ou bien encore face aux nombreuses injonctions légales de ne pas finalement signer ces droits de passages¹⁷. La Confédération de l'Union des producteurs agricoles, dont l'une des fonctions consiste à baliser le cadre de la négociation, doit convenir des contraintes formelles majeures qui pèsent sur les agricultures : le droit d'expropriation de l'entreprise gazière est facilité dès lors qu'il s'agit de construire une conduite pour acheminer le gaz extrait du sous-sol, si celle-ci est reconnue comme « bien d'utilité publique ». Dans ce contexte, les marges de négociations de l'agriculteur se trouvent réduites aux « aménagements » du projet industriel (réduction et compensation des nuisances) à l'exclusion de l'évaluation de son bien-fondé.

Il est à noter que la question du refus d'implantation sur le territoire est très rarement évoquée... Par conséquent, on constate l'asymétrie des positions de ces différents acteurs, quand bien même, sur le plan légal, on attribue une position de force aux agriculteurs-propriétaires. Dans les faits, les conditions de déroulement des négociations défavorisent la position individuelle de l'exploitant agricole, tout comme le contexte national de la politique énergétique, qui, sur le cadre de gouvernance fondé sur une loi sur les mines héritée du xix^e siècle donne, de *facto*, préséance aux activités d'extraction gazière. La mobilisation collective des milieux agricoles, notamment portée par leurs leaders, peut-elle contrecarrer cette situation ?

Cet « agriculteur-citoyen » participe ainsi à déplacer les échanges au-delà de ses intérêts sectoriels propres (que résume la figure de « l'agriculteur-propriétaire »), pour relier des milieux porteurs de revendications différentes, débouchant sur la formation d'un intérêt général au niveau de leur communauté territoriale. Une telle stratégie s'inscrit dans un espace délimité et suppose de constituer un espace de débat public, permettant une renégociation du cadre juridique et politique existant. Ce type de recadrage demeure difficile, la question agricole étant peu présente dans le débat politique national, ainsi que dans les préoccupations des mouvements de l'opinion publique.

Par exemple, lors des audiences publiques tenues par le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) à l'automne 2010, temps

17. Pour une illustration éloquent, voir l'article du *Soleil*, daté du 6 juin 2010.

fort de la controverse, le tiers des mémoires soumis soulève des préoccupations touchant l'agriculture. En comparaison, neuf mémoires sur dix abordent les processus politiques, et sept sur dix font de même avec les impacts sur la qualité de l'environnement et l'économie. Les questions agricoles sont, en outre, souvent portées par des acteurs originaires du territoire et, surtout, ne constituent que très rarement l'objet principal du propos (4 mémoires sur 200 déposés). Le rapport d'analyse de la Commission considère l'agriculture comme un usage du territoire parmi d'autres, principalement en termes d'enjeux de compatibilité et de cohabitation¹⁸. Cet exemple atteste, à cette époque, du faible intérêt pour l'agriculture, davantage perçue comme un enjeu sectoriel, d'intérêt « local » et secondaire.

Pourtant, il faut aussi prendre en considération le travail plus souterrain, loin des grands forums publics, mené par les représentants du monde agricole pour construire une revendication plus globale et collective à partir de l'expression des intérêts individuels des agriculteurs¹⁹. Sans ignorer les négociations privées et individuelles entre les propriétaires terriens et les entreprises²⁰, nous nous concentrerons sur deux lieux institutionnels de ce travail de médiation et de recadrage, par lesquels quelques leaders agricoles locaux incarnent la figure originale de « l'agriculteur-citoyen ».

Des « agriculteurs-citoyens » face aux instances du secteur agricole

Au cours de l'été 2010, dans leur opposition à la filière gazière, des agriculteurs participent à un travail d'intermédiation entre milieux porteurs de revendications différentes. Pour cela, ils s'appuient sur une double posture : celle de citoyen, participant aux mobilisations et à la création de comités de vigilance locaux et celle de l'agriculteur, intermédiaire entre la communauté agricole et les collectifs citoyens ou les instances de gouvernance, comme l'Union des producteurs agricoles ou la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Cette commission²¹ est une instance importante de régulation des usages du sol, chargée de statuer sur la compatibilité des activités économiques avec le zonage agricole garanti par la loi de 1978. Par ailleurs, en raison de l'effacement des autorités publiques à cause des dispositions de

18. Bureau d'audience publique en environnement, *op. cit.*

19. Il faut dire que le secteur agricole est fortement régulé au Québec, en particulier depuis l'adoption de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, adoptée en 1978.

20. Notons qu'ils sont tout de même soutenus dans ces négociations par leur syndicat régional, l'UPA, qui veille à fournir notamment des balises communes sous la forme d'entente-cadre.

21. Les données sur ce cas sont tirées de documents produits par la CPTAQ et d'entretiens menés avec de producteurs agricoles engagés dans la lutte.

la loi²², son rôle est encore plus central. Pourtant, la Commission est longtemps restée en dehors du dossier du gaz de schiste, ne rendant que trois décisions entre 1978 et 2006. Au tournant des années 2010, elle est soudainement très sollicitée ; ainsi, pour la seule année 2009, elle est amenée à rendre 25 décisions²³.

Selon la loi de 1978, cette commission est un organisme quasi-judiciaire qui a pour responsabilité d'« assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles en zone agricole dans une perspective à long terme »²⁴. Concrètement, elle évalue toute demande d'accès au territoire zoné agricole adressée par les entreprises gazières qui souhaitent forer des puits et statue sur la dérogation requise pour cet usage « non agricole ». Elle sollicite systématiquement l'avis de certains intervenants du territoire, dont la fédération régionale de l'Union des producteurs agricoles, la municipalité régionale du comté et la municipalité. Lorsqu'un des membres émet des réserves ou un avis négatif, la Commission convoque les parties prenantes pour se prononcer, c'est-à-dire en vertu de son interprétation des termes flous de la loi [Choquette *et al.* 2013 55].

Les conditions pour émettre des réserves ou un avis négatif sont très restrictives, notamment pour les « personnes intéressées » – formule officielle – ce qui limite la capacité d'action collective. Pourtant, ce sont deux producteurs agricoles, n'entrant pas dans cette catégorie, puisque leurs activités ne sont pas à « portée de vue », qui vont prendre la tête de la mobilisation. Ils vont participer à une commission sur l'autorisation de procéder au forage de quatre puits. Or, le comité multipartite présidant aux travaux de la procédure d'évaluation environnementale stratégique avait statué qu'il n'y aurait pas de nouveaux forages pendant cette évaluation, sauf à des fins informatives. L'entreprise demandeuse considère que sa proposition respecte ces règles, puisque ses puits (d'environ 200 m) n'ont pas vocation à forer, mais à suivre des activités sismiques pendant un mois. Pour les citoyens, le principe reste le même : il s'agit d'une activité reliée à l'industrie du schiste interdite par un « moratoire » temporaire. La mise en examen de cette demande, le 26 octobre 2011, par la Commission est l'occasion de rappeler ce moratoire.

22. Chargées de donner un avis « de conformité » par rapport à la réglementation locale, les autorités locales se prononcent rarement négativement (deux fois sur les 51 dossiers étudiés en 2006-2011) quant à l'extraction de ce gaz non conventionnel, nouvel usage du territoire non prévu par la loi.

23. *Bilan des demandes pour des forages gaziers traitées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2012, Commission de protection du territoire agricole du Québec.

24. Voir sur le site de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, la synthèse de la loi sur la protection du territoire et des terres agricoles, adoptée en 1999 (<http://www.cpta.q.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/loi_en_bref.pdf>).

Les «agriculteurs-citoyens» vont alors faire valoir deux points essentiels. D'abord, le débat ne devrait donc pas porter sur un seul puits, puisque les permis de recherche octroyés autorisent le projet gazier à se déployer sur l'ensemble de la région. Par conséquent, le débat devrait être recadré pour concerner le vaste ensemble du projet d'«exploitation gazière dans la Vallée du Saint-Laurent [qui] se fera au détriment de sa vocation agricole»²⁵. Ils insistent sur le fait que le véritable objet de la délibération est à la fois général et local : l'industrie gazière génère une économie éphémère, susceptible d'être présente dans le territoire une vingtaine d'années tout au plus (la durée de vie maximale d'un puits) et ne saurait remplacer une économie locale reposant historiquement sur l'agriculture et des entreprises appartenant depuis des générations à des familles de la région.

Le second point porte sur la question du rôle de l'expertise et de la science, mais sous l'angle élargi du savoir comme ressource (politique), thème présent durant toute la mobilisation au Québec. D'un côté, ils appuient leurs propos sur des études scientifiques réalisées aux États-Unis et dans la province canadienne d'Alberta, où l'industrie est en phase d'exploitation depuis plusieurs années et où les impacts sont plus visibles²⁶. Ils mettent aussi à contribution leurs réseaux, pour obtenir des informations par des personnes travaillant dans l'industrie gazière. Ils soulignent que, pour le Québec, des études indépendantes sont requises parce qu'aucune n'examine les impacts cumulatifs et à long terme du projet gazier sur l'agriculture régionale. D'un autre côté, ils tentent de délégitimer les études présentées par l'entreprise qui, faute de données et de recherche indépendantes, reflètent les puissants intérêts industriels. Pour les citoyens, l'acceptabilité sociale doit reposer sur des connaissances débattues, pour montrer la réalité dans toutes ses dimensions :

S'il y a quelque chose dans l'acceptabilité sociale, c'est qu'il faut toujours présenter les deux côtés de la médaille parce qu'on savait que les maires et l'industrie nous présentaient un côté de la médaille seulement, alors que les citoyens voulaient avoir les deux côtés de la médaille. (Agriculteur n° 1, 3 juin 2013).

Il y va de la crédibilité de l'information qui doit être indépendante et aussi aborder la question de façon globale, contrairement à la Commission qui procède au cas par cas, en s'appuyant uniquement sur l'avis des municipalités. Étroit, le mandat de ses membres serait en partie en cause car estimé comme ne permettant pas un examen plus global de la situation en examen.

25. *Bilan des demandes pour des forages gaziers traitées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 28 mars 2012, dossier n°400127, p. 2.

26. Le rapport de la Commission n'évoque pas cette question mais elle est rapportée par un des agriculteurs en entretien.

Le fait d'accepter de recevoir les deux agriculteurs-citoyens exprime une volonté d'ouverture du débat. Ces deux leaders prennent donc part à la rencontre, ainsi qu'un représentant d'un comité de vigilance citoyen. La Commission entend ainsi montrer qu'elle « a pris l'habitude d'écouter les gens à l'étape préalable à la décision en rencontre publique »²⁷.

Les leaders associatifs agricoles se saisissent de l'arène offerte pour faire intégrer dans l'espace des négociations des éléments jusqu'ici jugés extérieurs aux dossiers et ainsi élargir les revendications au-delà des seules requêtes individuelles liées à tel ou tel site de forage. Les sollicitations portent désormais aussi sur les enjeux du développement territorial, de sa dimension locale aux conséquences globales, ainsi que des relations avec le milieu de vie. De telles positions impliquent d'élaborer des arbitrages conséquents, portant désormais sur l'ensemble du projet gazier. Cela rejoint les revendications de certaines municipalités²⁸ qui remettent en cause l'étroitesse du cadre de référence des analyses et des décisions de la Commission.

Cependant, cet argumentaire a peu d'influence sur l'évolution du cadre du régime juridique prévalant au Québec. En effet, la Commission n'infléchit guère sa décision : même si elle a élargi son interprétation des critères des « personnes intéressées », elle continue de privilégier une interprétation stricte de son mandat légal. Ainsi, elle estime que les revendications relatives à la « pertinence de développer l'exploitation du gaz de schiste » sont « hors de sa juridiction » et que l'intégration « constitue[rait] une erreur de droit »²⁹. Cependant, elle rappelle qu'il est « toutefois de sa compétence de statuer quant à la localisation du même projet »³⁰. Aussi autorise-t-elle le forage du puits, en mettant en évidence la courte durée de l'activité de forage (un mois), les mesures de mitigation prévues et la continuité avec ses avis favorables pour deux demandes antérieures, limitant ainsi le champ de la revendication des agriculteurs-citoyens et ceux d'autres groupes.

Les arguments de ces contestataires n'auront pas plus d'effet dans les cas suivants³¹. Dans un rapport ultérieur (2012), la Commission justifie ses choix par des mesures de mitigation visant l'activité agricole et par l'avis de conformité des municipalités et des municipalités régionales de comté concernées

27. *Bilan des demandes pour des forages gaziers traitées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec...*, p. 6.

28. Une des deux municipalités concernées, Fortierville, soutient un point de vue proche : sur une demande antérieure touchant ce même secteur géographique (pour un forage d'exploration), elle questionnait la façon d'évaluer les dossiers de la Commission, à savoir si elle « évalue vraiment l'impact de la demande parce qu'elle autorise systématiquement toutes les demandes [...] » (CPTAQ, dossier 365051, 15 janvier 2010, p. 2).

29. *Bilan des demandes pour des forages gaziers traitées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec...*, p. 6.

30. *Idem*, p. 7.

31. « Jusqu'en octobre 2010, 29 décisions ont été rendues sans aucun refus » (*Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec...*, p. 44).

(dans 49 des 51 demandes étudiées entre 2006 et 2012). Sur ce dernier point, elle ne semble pas prendre en considération le fait que les municipalités n'ont pas le pouvoir de réglementer cet usage, dont la régulation relève de la loi sur les mines, ce que dénoncent de nombreux élus³². Les leaders agricoles auront plus de succès avec une autre instance : leur syndicat agricole national.

L'Union des producteurs agricoles, très influente, va aussi être impliquée dans le dossier des gaz de schiste. Rassemblant 42 000 producteurs du Québec, cette organisation syndicale constitue un acteur économique important. Sa structure organisationnelle est complexe, structurée selon des types de production et selon différentes échelles territoriales emboîtées et compte, en 2014, une confédération nationale, 12 régionales et 90 syndicats locaux. Concernant le secteur gazier, l'organisation n'a qu'un pouvoir d'influence, dont elle use de diverses façons. La fédération régionale est un des rares intervenants invités d'office par la Commission pour donner son avis sur les demandes de dérogation pour des usages non agricoles du territoire zoné « vert ». Elle accompagne aussi ses membres impliqués dans des démarches de négociation privées avec des entreprises souhaitant accéder à leur terre. Elle poursuit ainsi une pratique, qui a émergé pour d'autres dossiers litigieux, en particulier les parcs éoliens pour lesquels des ententes-cadres ont été développées pour donner des termes de référence communs afin de rééquilibrer le rapport de force et de prévenir des iniquités de traitement entre les ententes individuelles souvent confidentielles. Au vu du nombre croissant de projets dans le domaine énergétique (gazoduc, parcs éoliens, lignes électriques à haute tension) et de la complexité des enjeux qu'ils soulèvent pour le monde agricole, un comité a été mis en place sur cette thématique (la « Table énergie »).

L'influence de l'UPA varie suivant les échelons. Au niveau provincial, lors des audiences publiques du Bureau d'audience publique en environnement en novembre 2010, la Confédération dépose un mémoire dans lequel, sans opposer un refus catégorique aux activités de cette industrie, elle préfère mettre en avant des exigences qui concernent à la fois les « retombées nettes positives à la société québécoise et aux propriétaires fonciers qui en vivront plus directement les inconvénients », ainsi qu'« une réglementation stricte et un processus d'inspection rigoureux »³³. Parallèlement, la fédération régionale de l'UPA est interpellée pour protéger plus spécifiquement les intérêts de ses membres sollicités par des entreprises et prévenir des

32. Dès 2009, donc avant la forte contestation, la municipalité régionale de comté de Lotbinière a adopté une résolution (n° 297-12-2009) demandant « de décréter un moratoire avant toute exploitation » sur son territoire en considérant « que les municipalités et les MRC n'ont pas le pouvoir de réglementer ce type d'usages ».

33. *L'industrie des gaz de schiste : pour un encadrement gouvernemental rigoureux et une vision globale de son développement sur le territoire*, Union des producteurs agricoles, 2010, mémoire DM130, p. 10.

situations d'iniquité créées par des ententes individuelles disparates, comme dans d'autres dossiers³⁴. Face à la complexité et à l'ampleur enjeux, elle se tourne vers la confédération qui entame des discussions avec l'Association pétrolière et gazière du Québec (APGQ) pour convenir d'une entente-cadre sur les négociations du tracé d'une conduite de gaz. Il s'agit d'abord de rétablir les rapports de force entre propriétaires individuels et grandes entreprises, pour contrer les risques d'expropriation. Ensuite, l'enjeu est de limiter les tensions dans les communautés agricoles, entre les propriétaires qui reçoivent des compensations car ils accueillent des infrastructures sur leur terre et ceux qui n'en perçoivent pas mais en subissent les conséquences car habitant à proximité. Enfin, il est question de garantir que, compte tenu des incertitudes multiples liées à la technique de fracturation, les agriculteurs ne deviennent pas responsables en cas d'émergence des problèmes futurs. L'objectif politique global est d'anticiper un cadre de régulation, si jamais l'autorisation était donnée au développement de l'industrie après l'évaluation environnementale stratégique³⁵. En somme, l'UPA privilégie l'accompagnement de ses membres et, avec prudence, négocie des ententes-cadres.

Bien que ses exigences soient proches de celles des leaders agricoles, ces derniers jugent la position du syndicat trop prudente sur l'industrie gazière. Ils estiment que les ententes-cadres sont axées autour des compensations économiques des agriculteurs et ne traitent que les problèmes en aval et non de manière globale. Or, les compensations ne résoudront pas tous les impacts et écartent, selon eux, la véritable question : l'activité gazière est-elle pertinente dans leur territoire pour l'avenir de l'agriculture ?

Pour faire évoluer la position de l'UPA, les agriculteurs-citoyens entreprennent des démarches en 2011, sur plus d'un an, pour investir leur syndicat. Ils changent de stratégie et mènent un travail d'influence auprès des militants de base, afin d'obtenir un soutien autour d'une résolution introduite à la fin de l'été 2011, qui doit remonter des instances locales jusqu'à celle de la confédération centrale. Pour mobiliser la « communauté agricole », ils adressent une lettre et un dossier à chacun des présidents des syndicats locaux faisant partie du territoire visé pour l'exploitation du schiste. Ces activistes vont ainsi, lors des assemblées de l'UPA, s'assurer de la présence

34. « Par le passé, l'UPA a négocié plusieurs ententes de ce type, notamment avec Hydro-Québec et Ultramar, afin de s'assurer que les droits juridiques et les intérêts économiques des productrices et producteurs agricoles soient respectés. Ce type d'entente offre également de la transparence dans les façons de faire des différents intervenants et assure un traitement équitable pour l'ensemble des producteurs visés par les projets », *idem*, p. 3.

35. La négociation avec l'Association pétrolière et gazière du Québec est un deuxième choix comme l'expliquent des représentants en entretien (juin 2013). L'UPA avait d'abord tenté de traiter directement avec le ministère des Ressources naturelles pour établir un cadre en amont. Le ministère aurait cependant avancé l'idée d'intégrer des représentants de l'industrie dans les négociations, proposition qui a déçu la Fédération.

d'agriculteurs partageant leur cause, afin d'avoir plus de poids lors des votes et au cours des débats. Ils parviennent ainsi à faire remonter progressivement une résolution pendant l'automne 2011, depuis les instances locales, puis régionales jusqu'au congrès national tenu en décembre. Cette résolution est finalement adoptée au niveau national et mentionne explicitement «de ne pas aller de l'avant dans le développement des gaz de schiste, tant et aussi longtemps que l'évaluation environnementale stratégique ou toute autre étude indépendante n'aura pas certifié que les effets liés à ce développement sont acceptables sur le plan environnemental et social»³⁶. Prudemment, il est aussi fait mention de certaines exigences au cas où le projet du schiste «aille de l'avant».

Ce vote marque un affermissement de la position officielle de l'UPA et répond à une partie des attentes des agriculteurs-citoyens. Toutefois, ces dispositions ne vont pas fondamentalement remettre en cause la position antérieure du syndicat qui continuera sa stratégie consistant à jouer sur un double registre : poser des conditions tant pour le présent où il n'y a pas de décision de prise (comme la poursuite d'études), que pour un futur toujours possible qui comporterait une exploitation (négociation d'ententes-cadre assurant des règles communes d'accès et de dédommagement aux propriétaires ouvrant leurs terres à l'industrie).

L'influence de ces leaders sur l'évolution politique de l'UPA ne doit cependant pas être surestimée. En effet, durant la même période, le syndicat conduit sa propre réflexion sur les conditions et les effets de l'exploitation des schistes. Ainsi, en juin 2011, huit de ses délégués se rendent en Pennsylvanie (États-Unis), où l'industrie du gaz de schiste est implantée depuis une dizaine d'années. Ils y rencontrent agriculteurs, élus et résidents et reviennent avec des doutes sur les effets de la qualité de l'eau. En effet, les tests effectués par les compagnies leur semblent insuffisants et rien n'indique qu'ils seront plus approfondis sur le sol québécois :

Les compagnies nous arrivent et nous disaient qu'on allait faire des tests et des suivis, mais ce n'est pas un test d'analyse normal qu'il faut.

Il faut aller en profondeur.

(Représentant syndical, entretien n° 5, juin 2013).

Ensuite, ils s'interrogent sur les conséquences sur les produits alimentaires issus de ces zones d'exploitation et, plus généralement, des régions où sont présentes les activités gazières. Par ailleurs, ils soulèvent les possibles tensions sociales liées à l'implantation de ces exploitations : que ce soit au niveau des montants des indemnités perçues, de la dévaluation des propriétés foncières ou encore du risque de déstructuration du tissu social. Cela soulève le

36. *Fondements et orientations de l'Union 2011 – 2013. Résolutions adoptées lors du congrès de décembre 2011, 2012*, Union des producteurs agricoles, p. 25.

problème de la sécurité générale de ces exploitations. Enfin, ils pointent la question des asymétries de relation entre agriculteurs et exploitants. «Plusieurs Québécois ayant visité des sites albertains en juillet dernier, à l'invitation de l'Association québécoise des fournisseurs de services pétroliers et gaziers, ou ayant participé à notre propre mission en Pennsylvanie l'année précédente se posent certainement la question. En fait, ni l'ampleur, ni la probabilité des risques ne peuvent être calculées avec certitude. Les conséquences à long terme sont inconnues, car l'extraction par fracturation à grande échelle est un procédé relativement jeune», explique Marcel Groleau, le président de l'UPA dans une lettre parue en 2012 notamment dans *Le Devoir*³⁷.

Le positionnement de l'UPA a aussi été influencé par l'évolution de l'opinion publique, en raison des nombreuses mobilisations citoyennes auxquelles participent parfois aussi des exploitants agricoles. En octobre 2011, la fédération de l'UPA du Centre-du-Québec est la première, lors de son assemblée générale annuelle, à prendre parti dans le dossier des gaz de schiste. Son président déclare dans *Le Nouvelliste* du 1^{er} juillet de cette même année que «les producteurs ont donc décidé d'aller un peu plus loin, hier, et de suivre en quelque sorte le mouvement de société selon lequel il vaut mieux tout arrêter tant que la population ne sera pas davantage rassurée et qu'il n'y aura pas de garanties formelles comme quoi il n'y aura pas de conséquences néfastes». C'est dans cette même région que sont engagés les agriculteurs-citoyens au cœur de la contestation citoyenne. Depuis le printemps 2010, ils œuvrent tant à mobiliser la population locale par des activités de sensibilisation et de délibération (porte-à-porte, rencontres de groupe, voyages en Pennsylvanie), qu'à rallier à leur cause les élus (pétition, rencontres individuelles, suivi de réunions du conseil). Ils se sont, en outre, impliqués dans un mouvement provincial visant à coordonner les efforts des comités de vigilance locaux comme la campagne d'opposition s'appuyant sur le droit foncier coordonnée à l'échelle régionale par le collectif Regroupement interrégional sur les gaz de schiste de la Vallée du Saint-Laurent, qui a rassemblé plus de 20 000 signatures de propriétaires (citoyens, agriculteurs et forestiers) refusant l'accès à leurs terres. En outre, plus de 117 municipalités ont adopté des résolutions posant des exigences fortes à l'industrie gazière, pour l'approvisionnement et le traitement de l'eau ou le recours à la fracturation hydraulique.

Il est difficile de déterminer l'influence précise que les leaders agriculteurs ont eue sur l'évolution de la position de l'UPA. Cependant, on peut constater que l'évolution de son positionnement correspond aux mobilisations plus fermes des leaders agricoles. Même si le scénario et l'ampleur du projet (nombre de puits, densité, tracé de gazoduc...) demeurent inconnus, il importe selon l'UPA de réfléchir dès maintenant aux impacts cumulatifs

37. Voir la lettre parue dans *Le Devoir*, daté du 11 octobre 2012 en ligne (<<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/361098/sans-consensus-social-fort-pas-d-exploration>>).

de cette filière énergétique sur l'économie agricole. Comme les leaders agricoles, les représentants de l'Union interrogés font valoir que les deux industries n'opèrent pas selon les mêmes temporalités et, en conséquence, n'ont pas les mêmes effets tant économiques que sociaux, sur les territoires :

Souvent, on a tendance à comparer une économie de court terme versus une économie de long terme. Puis le monde agricole, c'est une économie de long terme. [...] On le sait, si on le compare sur une période X versus l'exploitation minière ou gazière, c'est sûr qu'ils sont pas mal plus payants que nous autres dans cette période-là. Mais nous autres, on est là depuis toujours, puis on espère que tant qu'il va y avoir un humain au Québec, il va encore y avoir un agriculteur pour le nourrir. C'est là qu'on diverge de point de vue avec ces économistes [...]. On n'est pas contre l'économie, mais on dit : « prenons l'économie dans le fond sur son ensemble, pas juste sur une courte période ». (Représentant syndical, entretien n° 6, juin 2013)

L'UPA entend maintenant considérer l'exploitation des schistes comme un processus continu, nécessitant d'interroger les conditions d'autorisation d'accès aux terrains comme d'exploitation de la ressource. Il ne s'agit plus simplement de poser la question en termes techniques (comme les effets potentiels de la fracturation sur la qualité de l'eau), mais de l'insérer dans une réflexion plus globale qui pose la question du modèle de développement souhaitable pour les territoires. On assiste donc à un rapprochement des termes des revendications entre les représentants de l'organisation syndicale, au niveau local comme national, et les leaders agricoles.

Conclusion

En 2010, l'exploitation du gaz de schiste a généré un débat majeur au sein de la société québécoise. En quelques mois, des citoyens se sont impliqués pour constituer des collectifs locaux qui se sont coordonnés à l'échelle nationale pour construire la plus importante contestation sociale pour l'environnement de l'histoire moderne du Québec. Les conditions de son exploitation, les incertitudes liées à l'extraction étaient au cœur de cette polémique.

Pourtant, le cadre du droit minier était censé permettre de gérer les conditions de cette industrie. Mais il apparaît déséquilibré, octroyant davantage de droits en faveur des exploitants industriels. Un vaste mouvement de contestation est ainsi apparu [Chailleux 2015a; Dufour *et al. op. cit.*; Fortin et Fournis 2015]. Les agriculteurs y participent activement, y occupent une place particulière en tant que propriétaires et premiers concernés par le projet gazier. Leurs revendications portent, bien sûr, sur les conditions contractuelles d'accès à leurs terres.

Certains de ces agriculteurs vont pourtant dépasser la seule question de la négociation des droits de propriétés et vont faire de l'exploitation du gaz de schiste un questionnement plus global. Ils interrogent à la fois les incertitudes liées à cette industrie, la gestion de ses risques avérés ou potentiels et les transformations territoriales qu'elle pourrait induire. Ils confrontent cette industrie nomade, se déplaçant au gré de l'épuisement des ressources gazières, à l'économie agricole enracinée dans le territoire par le biais des entreprises familiales présentes depuis des générations. Leur discours promeut ainsi l'idée que l'activité agricole est aussi sociale et constitutive de leur communauté. Émerge progressivement la figure d'un « agriculteur-citoyen », qui contribue à redéfinir la problématique gazière par un double mouvement simultané (montée en généralité et territorialisation), qui la réinscrit dans l'épaisseur historique et sociologique du territoire. Par leur engagement citoyen, ces agriculteurs rappellent l'importance et la puissance des lieux, soit un espace où se concrétisent le lien social et les solidarités, donnant sens à ce « vivre quelque part » [Beaudry et Dionne 1996 : 538].

Cette situation réaffirme un trait fondamental de l'économie politique canadienne dans les villes et les régions ressources, avec la coexistence inconfortable entre deux modèles de développement. Le premier est celui d'un mégaprojet gazier autour d'une économie des ressources primaires qui se déploie à grande échelle (grâce à des capitaux étrangers et à un régime minier centenaire) et le second celui d'une économie agricole bâtie sur des structures familiales avec des fournisseurs locaux et exogènes, dont les dirigeants sont membres des communautés locales [Hayter 2000]. Les tenants du modèle local de développement auraient le pouvoir de transformer l'exploitation industrielle des ressources – comme cela a pu être observé dans d'autres secteurs (forêt, mines, énergie) – entrant dans une autre phase du développement au Canada³⁸ [Howlett et Brownsey 2007; Fournis *et al. op. cit.*].

Mais les deux agriculteurs-citoyens rencontrés éprouveront toutes les difficultés à faire valoir leurs revendications dans un contexte de cadres juridiques et de politiques publiques favorables à l'exploitation des ressources plus qu'à l'expression de la diversité des usages de l'espace. Leur lutte autour des modèles de développement tiré par les ressources, la « politique des ressources », va révéler les pesanteurs d'institutions conçues d'après un modèle antérieur pour intégrer de nouvelles dimensions dans les processus décisionnels. L'examen du travail de ces producteurs agricoles pour faire valoir leurs revendications révèle combien les instances du secteur agricole (Commission et UPA), pourtant stratégiques dans la lutte pour la maîtrise du foncier dont dépend le projet gazier, sont finalement d'emblée réceptives

38. Ce modèle, décrit comme celui du *staples*, est axé autour l'exploitation intensive des matières premières en vue de leur exportation sans transformation, ni valeur ajoutée.

à leur proposition d'une appréhension globale du projet, pour l'insérer dans une réflexion sur le devenir des territoires.

Ces instances ne peuvent rester insensibles à leurs membres et peuvent à l'occasion tolérer des exceptions dans leurs fonctions officielles (comme l'audition au tribunal de la Commission ou l'accueil par la Table énergie). Cette ouverture ne vaut pas reconnaissance des revendications citoyennes des agriculteurs. Ainsi, sont-elles exclues de la Commission, qui interprète ces demandes comme outrepassant son mandat. Quant au syndicat, il intègre progressivement les revendications des deux producteurs agricoles en les accolant prudemment à des stratégies misant sur la négociation (d'ententes-cadre, de compensation), au cas où le projet gazier se développerait. Du point de vue des agriculteurs, cette position est décevante, trop conciliante.

Pour le syndicat, il devient de plus en plus impossible d'ignorer la lutte citoyenne menée à l'extérieur des institutions du modèle québécois, lutte à laquelle prennent part les leaders agricoles. L'ambition de relier les deux mondes, de la communauté agricole et de la communauté territoriale, est au cœur de l'engagement de ces « agriculteurs-citoyens ». Ce mouvement de médiation double, interne et externe, est aussi peut-être une des seules façons de faire face à un cadre juridique hostile (régime minier) ou peu perméable (régime agricole) et, surtout, de l'influencer pour le faire évoluer : agriculteurs et citoyens sur un même territoire.

En 2018, aucun nouveau puits n'a été foré dans la Vallée du Saint-Laurent. Les entreprises ont quitté ce territoire, certaines délaissant leurs activités au Québec, d'autres les déplaçant dans des régions plus périphériques. La carte des permis a été redessinée, avec un peu moins d'entreprises, même si les ressources du Québec restent convoitées³⁹. Des entreprises pétrolières tentent de recourir à la fracturation hydraulique horizontale pour extraire du pétrole sur des sites plus isolés, situés dans des localités peu peuplées et des régions éloignées de l'est du Québec. Pourtant, des citoyens y sont aussi actifs. Parfois appuyés par leurs élus locaux et ceux d'autres municipalités, ils tentent de mieux baliser les activités, voire de les interdire au nom de l'approvisionnement en eau potable.

Le vaste mouvement social amorcé en 2010 s'est lui aussi recomposé : scindé en deux, autour de missions distinctes et de territoires d'action différents. Nul ne peut ignorer les coûts personnels et collectifs des longues luttes. Plusieurs militants de la première heure, y compris les deux producteurs agricoles sont retournés à leur exploitation, mais en entretien, ils se disent prêts à se remobiliser pour défendre leur milieu de vie. Signalons enfin que parfois, les gains ne sont visibles qu'à long terme. C'est notamment ce que montre la récente compensation financière de 20 M€ CDN (soit

39. Voir l'article du *Devoir*, daté du 17 août 2016 (<<http://www.ledevoir.com/societe/environnement/477894/l-appetit-pour-le-gaz-de-schiste-ne-tarit-pas>>).

13 M€) conclue en juillet 2017, au nom de « considérations d'intérêt public », entre Québec et l'entreprise Petrolia. Cette dernière, bien qu'ayant des permis d'exploitation sur l'île d'Anticosti a renoncé à ses projets pour permettre au site d'être inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco⁴⁰. Il arrive que la société civile remporte des victoires, même si elles font figure d'exception dans l'exploitation des ressources naturelles au Canada...

Marie-José Fortin

géographe, professeur, Université du Québec, Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement de l'Est du Québec, Rimouski, Canada

Yann Fournis

politiste, professeur, Université du Québec, Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement de l'Est du Québec, Rimouski, Canada

40. Voir le site du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (<<https://mern.gouv.qc.ca/2017-08-10-anticosti-entente-petrolia/>>).

Bibliographie

- BARIL, Jean et Alexandre DESJARDINS**, 2013, *Analyse de la situation juridique du Québec encadrant le développement des hydrocarbures*. Rapport de recherche non publié du Centre québécois du droit de l'environnement.
- BARTHE, Yannick, et al.**, 2014, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix* 103 (3) : 175-204.
- BEAUDRY, Raymond et Hugues DIONNE**, 1996, « Vivre quelque part comme agir subversif : les solidarités territoriales », *Recherches sociographiques* 37 (3) : 537-557.
- BÉLANGER, Paul R. et Benoît LÉVESQUE**, 1992, « Éléments théoriques pour une sociologie de l'entreprise : des classiques aux "néo-classiques" », *Cahiers de recherche sociologique* 18-19 : 55-92.
- BHERER, Laurence, Pascale DUFOUR et Christine ROTHMAYR ALLISON**, 2013, *Analyse comparée des mobilisations autour du développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique*. Centre de recherche sur les politiques et le développement social, Université de Montréal (http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/Etudes_EES/Rapport-etude-S4-3a-CPDS_1.pdf).
- BOUDET, Hilary et Leonard ORTOLANO**, 2010, « A Tale of Two Sitings : Contentious Politics in Liquefied Natural Gas Facility Siting in California », *Journal of Planning Education and Research* 30 (1) : 5-21.
- CARROLL, Myles, Eleanor STEPHENSON et Karena SHAW**, 2012, « BC Political Economy and the Challenge of Shale Gas: Negotiating a Post-Staples Trajectory », *Canadian Political Science Review* 5 (2) : 165-176.
- CHAILLEUX, Sébastien**, 2015a, « De la revendication locale à la mise en cause globale : trajectoire du mouvement d'opposition au gaz de schiste au Québec », *Recherches sociographiques* 56 (2-3) : 325-351. — 2015b, *Non au gaz de schiste ! Cadrages et débordements de la controverse sur les hydrocarbures non conventionnels en France et au Québec*. Thèse de science politique. Bordeaux, Université de Bordeaux/Université de Laval.
- CHOQUETTE, Catherine, et al.**, 2013, *Analyse du rôle potentiel de la CPTAQ à l'égard de l'industrie du gaz de schiste comme mode de régulation des conflits d'usage*. Rapport de recherche, Université de Sherbrooke.
- DEVINE-WRIGHT, Patrick**, 2012, « Fostering Public Engagement in Wind Energy Development: The Role of Intermediaries and Community Benefits », in J. Szarka et al. (dir.), *Learning from Wind Power : Governance, Societal and Policy Perspectives on Sustainable Energy*. New York, Palgrave Macmillan : 194-214.
- DUFOUR, Pascale, Laurence BHERER et Christine ROTHMAYR ALLISON**, 2015, « "Faire la politique soi-même" » : le cas des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec », *Revue canadienne de science politique* 48 (1) : 125-146.
- FERGUSON, Denise P. et Michael F. SMITH**, 2012, « No Frackin'way : Activism in the Marcellus Shale Region », *Business Research Yearbook* XIX (2) : 497-504.

- FORTIN, Marie-José et Yann FURNIS**, 2015, « Une participation conflictuelle : la trajectoire territoriale des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec », *Participations* 13 (3) : 119-144.
- FORTIN, Marie-José, Yann FURNIS et Danie ROYER**, 2016, « L'accès aux ressources énergétiques au Québec : entre soutien et régulation publique du gaz de schiste, un arbitrage éclaté », *Sciences, eaux et territoires* 19 (2) : 14-19.
- FURNIS, Yann et Marie-José FORTIN**, 2016, « From Social "Acceptance" to Social "Acceptability" of Wind Energy Projects: Towards a Territorial Perspective », *Journal of environmental planning and management* 60 (1) : 1-21.
- FURNIS, Yann, et al. (dir.)**, 2018, *L'économie politique des ressources naturelles au Québec*. Québec, Presses de l'Université Laval (« Vie économique »).
- HAYTER, Roger**, 2000, « Single Industry Resource Towns », in E. S. Sheppard et T. J. Barnes (dir.), *A Companion to Economic Geography*. Oxford, Malden et Carlton, Blackwell Publishing : 290-307.
- HESSING, Melody, Michael HOWLETT et Tracy SUMMERVILLE**, 1997, *Canadian Natural Resource and Environmental Policy. Political Economy and Public Policy*. Vancouver, UBC Press.
- HOWLETT, Michael et Keith BROWNSEY**, 2007, « Introduction to Special Issue on Canada's Staples Industries », *Canadian Political Science Review* 1 (1) : 1-7.
- JACQUET, Jeffery et Richard C. STEDMAN**, 2011, « Natural Gas Landowner Coalitions in New York State: Emerging Benefits of Collective Natural Resource Management », *Journal of Rural Social Sciences* 26 (1) : 62-91.
- JOLIVET, Éric et Eva HEISKANEN**, 2010, « Blowing Against the Wind—An Exploratory Application of Actor Network Theory to the Analysis of Local Controversies and Participation Processes in Wind Energy », *Energy Policy* 38 (11) : 6746-6754.
- LE Floch, Sophie**, 2001, « Le riverain, le citoyen et l'habitant : trois figures de la participation dans la turbulence éolienne », *Natures Sciences Sociétés* 19 (4) : 344-354.
- McADAM, Doug et Hilary SHAFFER BOUDET**, 2012, *Putting Social Movements in Their Place: Explaining Opposition to Energy Projects in the United States, 2000-2005*. New-York et Cambridge, Cambridge University Press (« Cambridge Studies in Contentious Politics »).
- MÉLÉ, Patrick, Corinne LARRUE et Muriel ROSENBERG (dir.)**, 2012, *Conflits et territoires*. Tours, Presses universitaires François-Rabelais (« Villes et territoires »).
- NADAÏ, Alain et Olivier LABUSSIÈRE**, 2014, « Communs paysagers et devenir éoliens opposés. Le cas de la Seine-et-Marne (France) », *Projets de paysage* 10 (<http://www.projetsdepaysage.fr/communs_paysagers_et_devenir_eoliens_opposes>).
- NEVEU, Erik**, 1996, *Sociologie des mouvements sociaux*. Paris, La Découverte (« Repères »).
- RABE, Barry G. et Christopher BORICK**, 2013, « Conventional Politics for Unconventional Drilling? Lessons from Pennsylvania's Early Move into Fracking Policy Development », *Review of Policy Research* 30 (3) : 321-340.

WALKER, Gordon et Noel CASS, 2007, « Carbon Reduction, “the Public” and Renewable Energy: Engaging with Socio-technical Configurations », *Area* 39 (4) : 458-469.

WOLSINK, Maarten, 2011, « Discourses on the Implementation of Wind Power: Stakeholder Views on Public Engagement », in P. Devine-Wright (dir.), *Renewable Energy and the Public: From NIMBY to Participation*. Londres et Washington, Earthscan : 75-87.

Résumé

Le territoire, nouvelle perspective pour la gouvernance foncière ? Leçons du conflit sur le gaz de schiste au Québec

La contestation citoyenne de l'exploitation du gaz de schiste au Québec et la mobilisation de certains acteurs agricoles dans des tribunes publiques et des instances de gouvernance a été considérable entre 2010 et 2012. L'objet de cet article est de souligner la capacité de certains acteurs à déplacer les échanges au-delà de leurs intérêts sectoriels propres, que résume la figure de « l'agriculteur-propriétaire », pour relier des milieux porteurs de revendications différentes, ce que l'on peut évoquer avec la figure de « l'agriculteur-citoyen ». Ce travail collectif donne naissance à un processus de formation d'un intérêt général au niveau de leur communauté territoriale qui s'impose, souvent sous forme conflictuelle, comme une variable à prendre en compte dans les processus de gouvernance.

Mots clés : Québec, action collective, agriculteur, citoyen, énergie, gaz de schiste, gouvernance, intérêt général, territoire.

Abstract

Territories, a new perspective for land governance? Lessons from the conflict over shale gas in Quebec

There was considerable protest between 2010 and 2012 from citizens in Quebec (Canada) over shale gas fracking. This was accompanied by the mobilization of certain agricultural actors in public fora and government bodies. The goal of this article is to highlight how certain agricultural actors can shift their interactions beyond sectoral interests to converge with other movements with different demands – or what could be symbolized as a shift from individualized “land-owning farmers” to more collectively-minded “citizen-farmers”. Such cooperation can help foster public interest at the level of a territorial community which comes to impose itself – often through conflict – as a variable with which to contend in processes of governance.

Keywords: Quebec, collective action, farmer, citizen, energy, shale gas, governance, general interest, territory.